COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 5.10.2017
COM(2017) 563 final

2017/0244 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa a um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem

{SWD(2017) 322 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Justificação e objetivos da proposta

A proposta de um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem está em linha com a prioridade da UE em matéria de emprego, crescimento e investimento. A iniciativa vem na sequência da Nova Agenda de Competências para a Europa de 2016 e a correspondente ambição de melhorar a qualidade e a relevância da formação de competências, bem como da Comunicação de 2016 intitulada «Investir na Juventude da Europa», que preconiza um esforço renovado para apoiar os jovens na aquisição de conhecimentos, competências e experiências que os preparem para o primeiro emprego, uma carreira profissional bem-sucedida e uma cidadania ativa.

No âmbito do ensino e da formação profissional, as aprendizagens são uma forma particularmente eficaz de formação em contexto laboral que facilita a transição da escola para o mundo do trabalho. Fornecem as qualificações de que os empregadores necessitam e melhoram a competitividade e a produtividade das empresas e dos locais de trabalho. Ainda que, na sua maioria, os aprendizes sejam jovens, são cada vez mais os casos em que também os trabalhadores mais velhos podem tirar partido de aprendizagens para obter uma qualificação que melhore a sua empregabilidade e multiplique as oportunidades de desenvolvimento profissional.

Em virtude da sua eficácia comprovada quando se trata de facilitar o acesso das pessoas ao mercado de trabalho e melhorar as suas possibilidades de carreira, as aprendizagens são uma prioridade política da UE, numa conjuntura em que a taxa de desemprego dos jovens (16,9 % em julho de 2017) continua a ser mais do dobro da taxa de desemprego total (7,7 % em julho de 2017).

Dados recolhidos pelo Cedefop e no âmbito do Semestre Europeu comprovam que a maioria dos Estados-Membros tem em curso reformas significativas dos regimes de aprendizagem, registando-se uma forte dinâmica para aumentar a oferta nesta área.

Os efeitos positivos da aprendizagem na situação do mercado de trabalho e na empregabilidade dos jovens dependem da qualidade dos programas. Os regimes de aprendizagem estão generalizados por toda a UE, mas são organizados de forma muito diferente. A OCDE salientou que são necessárias normas de qualidade elevada para evitar que as aprendizagens sejam direcionadas para empregos pouco qualificados. Mesmo uma pequena proporção de ofertas de baixa qualidade pode prejudicar a imagem global da aprendizagem[1].

A presente recomendação assenta nos dados mais recentes neste domínio e proporciona orientação sobre formas de pôr em prática programas de aprendizagem que sejam eficazes e se traduzam em resultados para os aprendizes e os empregadores.

Além disso, a confiança mútua gerada pela existência de critérios comuns pode ter um impacto positivo na mobilidade dos aprendizes.

A presente recomendação complementa as iniciativas da União para facilitar a transição dos jovens para o mundo do trabalho, nomeadamente a Recomendação do Conselho relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios.

[1] OCDE (2017), *Striking the right balance - Costs and benefits of apprenticeship*

O **objetivo global** é reforçar a empregabilidade e a realização pessoal dos aprendizes e contribuir para o desenvolvimento de uma mão-de-obra altamente qualificada e competente, capaz de dar resposta às necessidades do mercado de trabalho.

O **objetivo específico** consiste em estabelecer um quadro coerente para a aprendizagem com base num entendimento partilhado dos aspetos que definem qualidade e eficácia, tendo em conta a diversidade dos sistemas de ensino e formação profissionais (EFP) nos Estados-Membros.

A recomendação contribuirá para os processos de reforma dos regimes de aprendizagem em curso nos Estados-Membros, a fim de promover a sua qualidade e eficácia.

- **Âmbito de aplicação da proposta**

A recomendação incentiva os Estados-Membros a aplicar um conjunto abrangente e coerente de critérios conducentes a programas de aprendizagem eficazes e de qualidade. Para efeitos da presente recomendação, entende-se por aprendizagens:

os programas de ensino e formação formal que combinam uma aprendizagem substancial em contexto laboral em empresas e outros locais de trabalho com uma componente letiva em instituições de ensino ou de formação, conducentes a qualificações reconhecidas à escala nacional. As aprendizagens aracterizam-se por uma relação contratual entre o aprendiz, o empregador e/ou a instituição de ensino e formação profissional, recebendo o aprendiz remuneração ou compensação pelo seu trabalho.

A definição proposta é suficientemente ampla para abranger os diversos regimes de aprendizagem existentes em todos os Estados-Membros, tendo sido desenvolvida e utilizada no contexto da Aliança Europeia para a Aprendizagem.

- **Contexto político**

Com a Declaração de Roma[2] de 25 de março de 2017, os líderes europeus comprometeram-se a trabalhar para «uma União onde os jovens tenham acesso à melhor educação e formação e possam estudar e encontrar trabalho em todo o continente». A existência de programas de aprendizagem eficazes e de qualidade faz parte essencial deste compromisso, permitindo dotar os jovens de competências que lhes facilitem o acesso ao mercado de trabalho.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais[3], apresentado em 26 de abril de 2017, define 20 princípios e direitos fundamentais para assegurar a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. Esses princípios e direitos articulam-se em torno de três categorias, todas elas relevantes para uma oferta de aprendizagens eficazes e de qualidade: 1) igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho; 2) condições de trabalho justas; 3) proteção social e inclusão. O primeiro princípio estabelece que todas as pessoas têm direito a uma educação inclusiva e de qualidade, a formação e aprendizagem ao longo da vida, a fim de manter e adquirir competências que lhes permitam participar plenamente na sociedade e gerir com êxito as transições no mercado de trabalho.

- **A aprendizagem como prioridade política**

Em junho de 2016, a Nova Agenda de Competências para a Europa[4] sublinhava que as empresas e os parceiros sociais devem ser associados à conceção e à concretização de

[2] http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/
[3] COM(2017) 250 final e C(2017) 2600 final.
[4] COM(2016) 381 final.

fórmulas de EFP em contexto laboral e de aprendizagem. A Comissão declarou a sua intenção de fomentar a multiplicação de oportunidades de aprendizagem em contexto laboral, desenvolver um conjunto de serviços de apoio para a partilha de conhecimentos, a constituição de redes e a cooperação em matéria de aprendizagem, e apoiar os esforços conjuntos dos parceiros sociais com a possível definição de um quadro para a qualidade dos programas de aprendizagem. Este compromisso foi confirmado na Comunicação de dezembro de 2016 intitulada «Investir na juventude da Europa», onde a Comissão expressou a sua intenção de apresentar uma iniciativa para melhorar a qualidade, a oferta, a atratividade e o caráter inclusivo da aprendizagem[5].

A Nova Agenda de Competências tem por base anteriores iniciativas como a Aliança Europeia para a Aprendizagem, lançada em 2013 com o objetivo de reforçar a qualidade, a oferta e a imagem dos programas de aprendizagem, e (mais recentemente) a mobilidade dos aprendizes. 27 Estados-Membros[6] aderiram à Aliança através de compromissos nacionais, a que se juntaram mais de 200 respostas por parte de empresas, parceiros sociais, prestadores de ensino e formação profissionais e outras partes interessadas. Em resultado destes compromissos, foram mobilizadas mais de 700 000 ofertas de aprendizagem, estágio e primeiro emprego.

A recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013 relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude[7] insta os Estados-Membros a garantir que todos os jovens com menos de 25 anos beneficiam de uma boa oferta de emprego, educação contínua, oportunidades de aprendizagem ou estágio nos quatro meses seguintes à perda do emprego ou à saída da educação formal. No final de 2016, foram disponibilizadas cerca de 390 000 aprendizagens no âmbito da Garantia para a Juventude.

O Tribunal de Contas Europeu apelou à definição de atributos de qualidade para as aprendizagens a financiar pelo orçamento da União[8] e o Parlamento Europeu[9] apelou à tomada de medidas para garantir a criação de normas de qualidade para os programas de aprendizagem. Um estudo recente do Parlamento aborda a necessidade de clarificar as questões que dizem respeito ao contrato de trabalho e à remuneração nos programas de aprendizagem[10].

Em 2015, nas Conclusões de Riga, os governos e os parceiros sociais europeus chegaram a acordo sobre os objetivos a médio prazo (2015-2020) em matéria de ensino e formação profissionais. Uma prioridade consiste em «Promover a aprendizagem em contexto laboral em todas as suas formas, envolvendo nesse processo os parceiros sociais, as empresas, as câmaras de comércio e os prestadores de EFP, e incentivando a inovação e o empreendedorismo.»

A partir de maio de 2018, os Estados-Membros publicarão na rede EURES as vagas de aprendizagens com contrato de trabalho[11]. Uma maior transparência irá facilitar o processo de correspondência entre os candidatos e as ofertas disponíveis noutros países, ao mesmo tempo

---

5 COM(2016) 940 final.

6 Todos os Estados-Membros da UE, com exceção do Reino Unido. Além disso, os cinco países candidatos e os três países da EFTA (Islândia, Noruega e Suíça) assumiram compromissos nacionais.

7 JO, 2013/C 120/01

8 Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial n.º 3/2015: Garantia para a Juventude da UE: foram tomadas as primeiras medidas, mas preveem-se riscos de execução

9 Parlamento Europeu, Relatório sobre o programa Erasmus + e outros instrumentos para fomentar a mobilidade no domínio da EFP – uma abordagem da aprendizagem ao longo da vida (2015/2257(INI)).

10 Parlamento Europeu, Desenvolvimento de competências e emprego: Programas de aprendizagem, estágios e voluntariado, Estudo realizado para a Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, 2017.

11 Regulamento UE 2016/589

que estimulará a cooperação em matéria de mobilidade de aprendizes facultada pelo programa Erasmus+ e por outros instrumentos.

- **Trabalhos desenvolvidos no domínio da qualidade e da eficácia**

Sob a égide da Aliança, foram envidados esforços significativos para recolher mais dados sobre a qualidade e a eficácia das aprendizagens. Em 15 de outubro de 2013, os Estados-Membros adotaram uma declaração do Conselho sobre a Aliança Europeia para a Aprendizagem, onde se apresentavam princípios de orientação comuns que, se necessário e de acordo com as circunstâncias nacionais, os programas de aprendizagem devem seguir para serem eficazes e aliciantes.

No âmbito do Quadro Estratégico para a Educação e a Formação (EF 2020), um grupo de trabalho sobre educação e formação profissional (2014-2015), que conta com a participação de representantes dos Estados-Membros, parceiros sociais e prestadores de EFP, desenvolveu 20 princípios orientadores para melhorar a qualidade das formações e aprendizagens em contexto laboral, em torno de quatro temas: 1) governação nacional e participação de parceiros sociais; 2) apoio às empresas, em especial às PME, que disponibilizam programas de aprendizagem; 3) atratividade das aprendizagens e melhoria da orientação profissional; 4) garantia da qualidade da aprendizagem em contexto laboral.

Com o apoio financeiro da Comissão, os parceiros sociais europeus intersetoriais desenvolveram trabalhos sobre a qualidade (CES) e a relação custo/eficácia (BusinessEurope, em nome das organizações patronais intersetoriais da UE) dos programas de aprendizagem. Em junho de 2016, acordaram a declaração conjunta sobre uma visão partilhada dos programas de aprendizagem.

Por iniciativa da CES e da BusinessEurope, o Comité Consultivo Tripartido para a Formação Profissional (CCFP) — que reúne representantes governamentais e parceiros sociais de todos os Estados-Membros — adotou, em dezembro de 2016, um parecer sobre «Uma visão partilhada para a qualidade e eficácia da aprendizagem e a formação em contexto laboral», que enumera 16 elementos a ter em conta na conceção de programas de aprendizagem.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Na medida em que as aprendizagens são sustentadas por um contrato de trabalho, os aprendizes são, simultaneamente, alunos de EFP e trabalhadores. Por conseguinte, a presente iniciativa tem como base jurídica os artigos 153.º, 166.º e 292.º do TFUE.

Em conformidade com o artigo 166.º do TFUE, a União desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as ações dos Estados-Membros, respeitando plenamente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional.

Nos termos do artigo 153.º do TFUE, a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros em matéria, nomeadamente, de condições de trabalho, segurança social e proteção social dos trabalhadores (os aprendizes com um contrato de trabalho são considerados trabalhadores), bem como da integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho e luta contra a exclusão social.

Segundo o artigo 292.º do TFUE, o Conselho adota recomendações sob proposta da Comissão em áreas da competência da UE.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

No âmbito da sua ação para o desenvolvimento de uma educação e formação de qualidade e da implementação de uma política de formação profissional, a UE é responsável por incentivar a cooperação entre os Estados-Membros, apoiando e, se necessário, completando a sua ação. Neste contexto, a formulação de um entendimento comum sobre os elementos que concorrem para a qualidade e a eficácia dos programas de aprendizagem em toda a União Europeia é uma tarefa que só poderá ser realizada a nível europeu.

Um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem irá apoiar e complementar a ação nacional neste domínio, em conformidade com os artigos 166.º e 153.º do TFUE. A presente iniciativa cumpre o princípio da subsidiariedade, tendo em conta que os sistemas de educação e de formação, bem como o funcionamento do mercado de trabalho e as condições de trabalho, são da competência de cada Estado-Membro. Respeita plenamente a diversidade dos sistemas nacionais de aprendizagem, ao mesmo tempo que propõe um conjunto de critérios comuns que lhes sirva de base, garantindo vantagens para os aprendizes e as empresas que disponibilizam oportunidades de aprendizagem.

A iniciativa irá melhorar a transparência e a compreensão mútua dos regimes de aprendizagem e, em particular, a qualidade e a eficácia da aprendizagem em toda a UE. Pode igualmente ter um impacto positivo na mobilidade transfronteiras de aprendizes diplomados, uma vez que uma abordagem coordenada a nível da UE assegurará sinergias e a cooperação, maximizando as repercussões positivas.

Além disso, a formulação de orientações da UE contribui para criar um entendimento comum sobre formas de melhorar a qualidade dos programas de aprendizagem. Pode também ajudar os Estados-Membros a utilizar os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, em particular o Fundo Social Europeu, pôr em prática a Iniciativa para o Emprego dos Jovens e combater o desemprego, nomeadamente, o desemprego e a inatividade dos jovens.

- **Proporcionalidade**

As ações propostas ao abrigo da recomendação são proporcionais aos objetivos pretendidos. A proposta de recomendação do Conselho irá apoiar os processos de reforma dos regimes de aprendizagem iniciados por alguns países, e complementar os esforços dos Estados-Membros neste domínio, no contexto do Semestre Europeu de governação económica. A ação proposta respeita as práticas e a diversidade dos sistemas nacionais. Atende à necessidade de uma abordagem diferenciada que traduza as diferentes realidades económicas, financeiras e sociais, bem como as condições específicas do mercado de trabalho dos Estados-Membros. Utilizando os mecanismos de controlo existentes no âmbito do Semestre Europeu, a ação garantirá que não serão gerados encargos administrativos adicionais.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento proposto é uma proposta de recomendação do Conselho, que respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Baseia-se no atual acervo de direito da UE, estando em consonância com o tipo de instrumentos disponíveis para uma intervenção europeia nas áreas da educação e formação e do emprego. Enquanto instrumento jurídico, consagra o compromisso dos Estados-Membros para com as medidas preconizadas e fornece uma base política sólida para a cooperação a nível europeu neste domínio, respeitando plenamente a competência dos Estados-Membros em matéria de educação e formação e política social.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consultas das partes interessadas**

A recomendação reflete os debates e consultas com as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais, empresas, organismos intermediários tais como câmaras da indústria, do comércio e do artesanato, organizações profissionais e setoriais, estabelecimentos de ensino e formação, organizações de jovens, alunos e pais, bem como autoridades locais, regionais e nacionais.

A fim de assegurar um envolvimento mais amplo e significativo de parceiros sociais intersetoriais e setoriais e de câmaras de comércio e indústria, foram organizadas audições com estas partes em 30 de março e 7 de junho de 2017. As partes interessadas consultadas sublinharam que a proposta deve:

- Ter por base o parecer do CCFP e, em especial, o anexo sobre os elementos dos programas de aprendizagem e a abordagem de parceria;
- Ter um âmbito de aplicação claro, ao mesmo tempo que reconhece a diversidade dos sistemas dos Estados-Membros e, por conseguinte, a dificuldade de formular uma definição comum de aprendizagens e do que as distingue de outras formações em contexto laboral;
- Refletir a necessidade de qualidade e eficácia dos programas de aprendizagem, em conformidade com a declaração conjunta dos parceiros sociais europeus e o parecer do CCFP;
- Incluir a mobilidade enquanto elemento, mas não requisito prévio, para programas de aprendizagem eficazes e de qualidade.

A proposta foi igualmente debatida na reunião do Comité Consultivo para a Formação Profissional, em 20 de abril de 2017. Para além dos aspetos já referidos, o CCFP aconselhou a Comissão a:

- Precisar claramente se a proposta abrange as aprendizagens em sentido estrito ou também outras formações em contexto laboral;
- Esclarecer as ligações da proposta a outras plataformas e iniciativas, como a Aliança Europeia para a Aprendizagem, o Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais (EQAVET) e o portal europeu de mobilidade profissional EURES.

Alguns dos representantes governamentais representados no CCFP manifestaram preocupações quanto ao âmbito potencialmente vasto do quadro no que respeita aos critérios de qualidade e a questões de governação.

A Comissão sublinhou que, apesar de a proposta ter por base o parecer do CCFP, já aprovado pelos representantes governamentais e pelos parceiros sociais europeus, não vincularia os Estados-Membros no Conselho. Destacou ainda a sua intenção de propor um quadro claro, pertinente e eficaz para os Estados-Membros e as partes interessadas.

Igualmente consultados foram os Diretores-gerais de Formação Profissional a nível nacional, as associações europeias de prestadores de EFP e as partes envolvidas na Aliança Europeia para a Aprendizagem.

- **Avaliação de impacto**

Dada a complementaridade entre as atividades propostas e as iniciativas dos Estados-Membros, a natureza voluntária dessas atividades e o alcance dos resultados esperados, não é possível identificar clara e antecipadamente as suas repercussões e, por conseguinte, não foi realizada uma avaliação de impacto. A proposta foi elaborada com base em elementos recolhidos no âmbito de estudos, de consultas das principais partes interessadas e de trabalhos específicos dos parceiros sociais europeus e do CCFP.

- **Adequação e simplificação da legislação**

Não aplicável.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Em virtude das acentuadas diferenças nos regimes de aprendizagem e das modalidades de aplicação flexíveis da presente recomendação, é difícil calcular as implicações orçamentais a nível nacional. Embora não seja de afastar a hipótese de custos de arranque, é de esperar que a maior qualidade e eficácia dos programas de aprendizagem venham a traduzir-se a longo prazo em ganhos orçamentais a nível nacional e/ou regional, para as empresas e os empregadores, assim como benefícios para os prestadores de ensino e formação. Para os orçamentos públicos, há vantagens em termos da maior empregabilidade dos trabalhadores e da redução das despesas com o desemprego, enquanto as empresas podem beneficiar de uma melhor produtividade e competitividade.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente proposta identifica três áreas em que a recomendação do Conselho pode ter implicações em termos de custos:

- Conformidade

É possível que haja custos relacionados com a conformidade com a recomendação, como, por exemplo, os relacionados com a remuneração ou compensação dos aprendizes, subsídios ou incentivos financeiros e disponibilização de formadores e mentores para as atividades de apoio pedagógico. Dependendo da configuração dos programas, estes custos serão partilhados entre as autoridades públicas e os empregadores que propõem formação. O financiamento pode, por exemplo, ser assegurado pelo orçamento nacional, pela cobrança de taxas e impostos ou por contribuições voluntárias.

- Administração

A conceção e a execução de medidas de qualidade podem implicar custos administrativos pontuais (conceção) ou recorrentes. Embora o quadro seja estabelecido a nível europeu, podem existir custos administrativos a nível nacional ou regional.

- Execução

É provável que haja alguns custos relacionados com a execução e o acompanhamento dos critérios de qualidade e eficácia dos programas de aprendizagem. Dependendo da forma como são organizadas as funções e as responsabilidades, estes custos podem recair sobre as autoridades públicas, os organismos intermediários ou os prestadores de ensino e formação.

A melhoria da qualidade e da eficácia da aprendizagem deverá traduzir-se num aumento dos níveis de competências, empregabilidade e produtividade. Segundo a OCDE, os programas de aprendizagem, quando bem concebidos, podem ser um instrumento valioso tanto para os empregadores como para os aprendizes, ao facilitar a transição dos jovens do ensino para o mercado de trabalho e favorecer a competitividade e o crescimento económico.

A recomendação não implica a afetação de recursos orçamentais ou humanos adicionais da UE para a Comissão.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A nível nacional, a proposta de recomendação do Conselho convida os Estados-Membros a promover a participação ativa dos parceiros sociais na conceção, gestão e execução de programas de aprendizagem, em conformidade com os sistemas nacionais de relações laborais e as práticas de ensino e formação. Os Estados-Membros deverão também incluir as medidas relevantes nos respetivos programas nacionais de reformas no âmbito do Semestre Europeu, e ter em conta o quadro preconizado quando recorrem a financiamento e a instrumentos da União.

A Comissão é convidada a acompanhar de perto a execução do quadro com o apoio do CCFP, com base nos mecanismos de comunicação de informações existentes no âmbito do Semestre Europeu, e a apresentar um relatório ao Conselho no prazo de três anos.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Não aplicável.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Recomendações aos Estados-Membros

Tendo em conta a diversidade das estruturas e dos sistemas nacionais, o quadro proporcionará um conjunto de critérios para assegurar a qualidade e a eficácia dos programas de aprendizagem, permitindo simultaneamente a aplicação prioritária de diferentes elementos destes critérios em cada Estado-Membro, consoante as especificidades e as diferentes necessidades dos regimes nacionais de aprendizagem. Esta flexibilidade é essencial, dadas as acentuadas diferenças nos sistemas nacionais e as várias soluções políticas que podem ser aplicadas a nível nacional.

A recomendação estabelece uma distinção entre dois conjuntos de critérios: um relativo às necessárias condições de formação e trabalho nos programas de aprendizagem, e outro respeitante às condições gerais a que devem obedecer esses programas.

Critérios relativos às condições de formação e trabalho

Para garantir a qualidade e a eficácia dos programas de aprendizagem, a recomendação propõe os seguintes sete critérios relativos às condições de formação e de trabalho:

1) Contrato escrito; 2) Resultados da aprendizagem; 3) Apoio pedagógico 4) Componente em contexto laboral; 5) Remuneração e/ou compensação; 6) Proteção social; 7) Condições de trabalho, saúde e segurança

Critérios relativos às condições gerais

A recomendação preconiza também os seguintes sete critérios relativos às condições gerais que devem ser aplicadas para favorecer a conceção e o funcionamento de programas de aprendizagem eficazes e de qualidade:

8) Quadro regulamentar; 9) Participação dos parceiros sociais; (10) Apoio às empresas; (11) Percursos flexíveis e mobilidade; (12) Orientação profissional e sensibilização; 13) Transparência; (14) Garantia de qualidade e acompanhamento dos percursos dos diplomados.

No documento de trabalho dos serviços da Comissão encontram-se explicações mais detalhadas sobre cada critério.

Acompanhamento a nível da UE

A recomendação inclui disposições sobre o desenvolvimento de um conjunto de serviços de apoio para a partilha de conhecimentos, as ligações em rede e a aprendizagem mútua, a fim de ajudar os Estados-Membros e as partes interessadas a aplicar programas de aprendizagem conformes com o presente quadro. A recomendação surge no seguimento da Comunicação da Comissão «Investir na Juventude Europeia» que anunciou a criação de um serviço de apoio à aprendizagem em função da procura, aproveitando o êxito do modelo de aprendizagem comparativa dos serviços públicos de emprego e apoiando os países a introduzir ou reformar os seus sistemas de aprendizagem.

Propõe, além disso, a continuação dos trabalhos de sensibilização e o apoio à execução do presente quadro através de financiamento da UE.

2017/0244 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa a um Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 153.º, 166.º e 292.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Programas de aprendizagem eficazes e de qualidade conducentes a uma combinação de competências profissionais, formação e experiência em contexto laboral e aptidões essenciais facilitam a entrada dos jovens no mercado de trabalho, bem como a progressão de carreira dos adultos e a transição para o emprego.

(2) Quando bem concebidos, os programas de aprendizagem traduzem-se em vantagens tanto para os empregadores como para os aprendizes. A imposição de normas de qualidade elevada evita que as aprendizagens sejam canalizadas para empregos pouco qualificados e formações inadequadas que prejudicam a sua imagem. Programas de aprendizagem de boa qualidade contribuem também para a inclusão social, ao integrarem no mercado de trabalho estudantes desfavorecidos e pessoas oriundas da imigração.

(3) Para conceber programas de aprendizagem eficazes e de qualidade, são necessárias parcerias estruturadas que envolvam todas as partes interessadas, nomeadamente os parceiros sociais, empresas, organismos intermediários tais como câmaras da indústria, do comércio e do artesanato, organizações profissionais e setoriais, estabelecimentos de ensino e formação profissional, organizações de jovens e pais, bem como autoridades locais, regionais e nacionais. Desde 2013, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros e as partes interessadas nesta área, tem vindo a promover a oferta, a qualidade e a imagem dos programas de aprendizagem no âmbito da Aliança Europeia para a Aprendizagem, ao abrigo da qual foram disponibilizadas mais de 700 000 ofertas de aprendizagem, estágio ou emprego. Também as iniciativas que envolvem o setor empresarial, como o Pacto Europeu para a Juventude, mobilizaram este tipo de ofertas e ajudaram a promover parcerias entre estabelecimentos de ensino e empresas em toda a União.

(4) Os parceiros sociais interprofissionais europeus contribuíram para este processo, através da recolha de dados sobre a qualidade e a relação custo-eficácia da aprendizagem no âmbito dos trabalhos que desenvolvem paralelamente e da Declaração Conjunta intitulada «Rumo a uma Visão partilhada de Aprendizagem» de junho de 2016 que esteve na base do parecer sobre «Uma visão partilhada para a qualidade e eficácia da aprendizagem e a formação em contexto laboral», adotado em 2 de dezembro de 2016 pelo Comité Consultivo para a Formação Profissional (CCFP).

(5) O Quadro Europeu de Qualificações (QEQ), estabelecido pela primeira vez em 2008 e revisto em 2017[12], melhora a transparência, a comparabilidade e a transferibilidade das qualificações dos cidadãos, incluindo os aprendizes.

(6) A Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2009 sobre a criação de um Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais (EQAVET)[13] estabeleceu um instrumento de referência para ajudar os Estados-Membros a promover e a supervisionar progressos contínuos dos seus sistemas de ensino e formação profissional.

(7) Através da Carta Europeia de Qualidade para os Estágios Profissionais e de Aprendizagem de 2012, o Fórum Europeu da Juventude instou os países europeus, as instituições europeias e os parceiros sociais a criar ou reforçar os quadros jurídicos de qualidade das aprendizagens.

(8) A Recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013 relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude[14] insta os Estados-Membros a garantir que todos os jovens com menos de 25 anos beneficiam de uma boa oferta de emprego, educação contínua, oportunidades de aprendizagem ou estágio nos quatro meses seguintes à perda do emprego ou à saída da educação formal.

(9) Na Declaração Comum que institui a Aliança Europeia para a Aprendizagem, de 2 de julho de 2013, os parceiros sociais europeus, a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia comprometeram-se a contribuir para a oferta, a qualidade e a atratividade das aprendizagens.

(10) A Declaração do Conselho sobre a Aliança Europeia para a Aprendizagem, de 15 de outubro de 2013, sublinha que é necessário promover a eficácia e a atratividade dos programas de aprendizagem, pautando-os por vários princípios de orientação comuns.

(11) A Recomendação do Conselho relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios[15], adotada em 10 de março de 2014, estabeleceu um conjunto de princípios para melhorar a qualidade dos estágios fora dos sistemas formais de ensino e formação.

(12) As Conclusões de Riga, de 22 de junho de 2015, aprovadas pelos ministros responsáveis pelo ensino e a formação profissional, incluíram a formação em contexto laboral em todas as suas formas, em especial as aprendizagens, e o desenvolvimento de mecanismos de garantia de qualidade nas cinco prioridades para o período de 2015-2020.

(13) No decurso do seu mandato de 2014-2015, o grupo de trabalho sobre educação e formação profissionais, no âmbito do quadro estratégico «Educação e Formação 2020», desenvolveu 20 princípios orientadores em matéria de aprendizagem e formação em contexto laboral.

(14) No seu «Relatório sobre o programa Erasmus + e outros instrumentos para fomentar a mobilidade no domínio da EFP – uma abordagem da aprendizagem ao longo da vida», de 4 de março de 2016, o Parlamento Europeu apelou à tomada de medidas para garantir normas de qualidade para os programas de aprendizagem.

---

12 JO C 189/15.
13 JO C 155 de 8.7.2009, p. 1.
14 JO C 120 de 26.4.2013, p. 1.
15 JO C 88 de 27.3.2014, p. 1.

(15) O Regulamento (UE) 2016/589 do Parlamento Europeu e do Conselho[16] estabelece que as aprendizagens com base num contrato de trabalho podem ser publicadas no EURES — o Portal Europeu da Mobilidade Profissional — a partir de maio de 2018.

(16) Na sua Comunicação de 10 de junho de 2016 intitulada «Uma Nova Agenda de Competências para a Europa», a Comissão sublinhou o seu apoio aos parceiros sociais para concretizarem os resultados dos seus projetos conjuntos, através, por exemplo, da conceção de um quadro de qualidade para as aprendizagens.

(17) A Comunicação da Comissão intitulada «Investir na Juventude da Europa», de 7 de dezembro de 2016[17], apelou a um esforço renovado para proporcionar aos jovens o melhor princípio de vida possível, investindo nos seus conhecimentos, competências e experiência e ajudando-os a encontrar o seu primeiro emprego. O objetivo era ajudar os jovens a aproveitar as oportunidades, a integrar-se plenamente na sociedade, tornando-se cidadãos ativos e a prosseguir uma carreira profissional bem-sucedida, nomeadamente através de um quadro de qualidade que defina princípios fundamentais para os programas de aprendizagem.

(18) A Declaração de Roma, de 25 de março de 2017, afirma o compromisso de trabalhar para «uma União onde os jovens tenham acesso à melhor educação e formação e possam estudar e encontrar trabalho em todo o continente».

(19) O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, de 26 de abril de 2017, enuncia uma série de princípios com vista a assegurar a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social, incluindo o direito à educação e formação inclusiva e de qualidade, e garantir a formação de competências que sejam relevantes para o mercado de trabalho e a participação na sociedade. Formula ainda a intenção da Comissão de propor uma recomendação do Conselho que defina os elementos essenciais para permitir às pessoas a aquisição de competências e qualificações através de programas de aprendizagem de qualidade elevada.

(20) A proposta da Comissão de uma Recomendação do Conselho sobre o acompanhamento dos licenciados do ensino superior, adotada em 30 de maio de 2017, destina-se a melhorar a disponibilidade de informações qualitativas e quantitativas sobre os percursos dos diplomados, incluindo os aprendizes, após terem concluído a sua educação e formação.

(21) Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (2014-2020), nomeadamente o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), bem como o programa Erasmus +, o programa da União para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas (COSME), o Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social (EaSI), e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) facultam apoio aos programas de aprendizagem.

(22) Recentemente, o Parlamento Europeu e várias partes interessadas instaram a Comissão a dinamizar a mobilidade de longo prazo dos aprendizes em toda a UE, permitindo aos jovens a oportunidade de desenvolver competências específicas de emprego e aptidões essenciais. A Comissão reagiu com a inclusão no programa Erasmus+ de uma nova vertente intitulada ErasmusPro, que favorece especificamente as colocações no estrangeiro.

---

16 JO L 107 de 22.4.2016, p. 1.

17 COM(2016) 940 final.

(23) Nos seus relatórios sobre a Garantia para a Juventude de 2015 e 2017, o Tribunal de Contas Europeu recomenda à Comissão que desenvolva critérios de qualidade para as aprendizagens e outras ofertas apoiadas no âmbito da presente iniciativa.

(24) Um entendimento partilhado sobre os elementos que definem a qualidade e a eficácia dos programas de aprendizagem contribui para os esforços dos Estados-Membros destinados a reformar e modernizar os regimes de aprendizagem que abrem caminho a formação e percursos profissionais de excelência. Este entendimento partilhado contribui para reforçar a confiança mútua, facilitando, assim, a mobilidade transfronteiriça dos aprendizes.

(25) O objetivo global da presente recomendação é reforçar a empregabilidade e a realização pessoal dos aprendizes e contribuir para o desenvolvimento de uma mão-de-obra altamente qualificada e competente, capaz de dar resposta às necessidades do mercado de trabalho.

(26) O objetivo específico consiste em estabelecer um quadro coerente para a aprendizagem com base num entendimento comum sobre os aspetos que definem qualidade e eficácia, tendo em conta a diversidade dos sistemas de ensino e formação profissionais (EFP) nos Estados-Membros.

(27) Para efeitos da presente recomendação, por aprendizagens entende-se os programas de ensino e formação formal que combinam uma aprendizagem substancial em contexto laboral em empresas e outros locais de trabalho com uma componente letiva em instituições de ensino ou de formação, conducentes a qualificações reconhecidas à escala nacional. As aprendizagens caracterizam-se por uma relação contratual entre o aprendiz, o empregador e/ou a instituição de ensino e formação profissional, recebendo o aprendiz remuneração ou compensação pelo seu trabalho.

(28) A presente recomendação não impede os Estados-Membros de manterem ou instituírem disposições mais avançadas em matéria de aprendizagem do que as que são aqui formuladas.

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

Os Estados-Membros devem, em conformidade com a legislação nacional e em estreita cooperação com as partes interessadas, garantir que os programas de aprendizagem são adaptados às necessidades do mercado de trabalho e proporcionam vantagens tanto para os aprendizes como para os empregadores, tendo por base os critérios de qualidade e eficácia enunciados de seguida.

Critérios relativos às condições de formação e trabalho

Contrato escrito

1. Antes do início da aprendizagem, deve ser celebrado um contrato escrito entre o empregador, o aprendiz e a instituição de formação profissional, que defina os direitos e as obrigações de cada parte no que respeita à formação e ao trabalho.

Resultados de aprendizagem

2. Entre os empregadores e as instituições de formação profissional, deve ser definido um conjunto exaustivo de resultados de aprendizagem que assegure um equilíbrio entre competências profissionais específicas e competências essenciais, que favoreçam tanto a realização pessoal como as oportunidades de carreira ao longo da vida dos aprendizes, com vista à adaptação à flutuação dos modelos profissionais.

Apoio pedagógico

3. A empresa deve designar formadores encarregados de estabelecer uma cooperação estreita com os prestadores de ensino e formação profissional e os professores, no sentido de dar orientação aos aprendizes e garantir um *feedback* mútuo e regular. Convém assegurar a atualização das qualificações e competências dos professores, formadores e mentores, para que possam formar os aprendizes de acordo com os mais recentes métodos de ensino e formação e as necessidades do mercado de trabalho.

Componente em contexto laboral

4. Uma parte substancial da experiência de aprendizagem, isto é, pelo menos metade da sua duração, deve ocorrer em contexto laboral. Devem ser previstas oportunidades de realizar uma parte destas aprendizagens no estrangeiro.

Remuneração e/ou compensação

5. Os aprendizes devem receber remuneração e/ou compensação, em conformidade com as regras nacionais ou setoriais ou convenções coletivas, quando estas existam, e tendo em conta as modalidades de partilha de custos estabelecidas entre os empregadores, os aprendizes e as autoridades públicas.

Proteção social

6. Os aprendizes devem ter direito à proteção social, incluindo a todos os seguros necessários, em conformidade com a legislação nacional.

Condições de trabalho, saúde e segurança

7. Os locais de trabalho que acolhem os aprendizes devem respeitar as disposições em vigor em matéria de condições de trabalho, designadamente no que respeita à saúde e segurança.

Critérios relativos às condições gerais

Quadro regulamentar

8. Deve ser instituído um quadro regulamentar claro e coerente, baseado numa parceria justa e equitativa e numa abordagem de diálogo estruturado e transparente entre todas as partes interessadas. Este quadro pode incluir procedimentos de acreditação para empresas e locais de trabalho que disponibilizem aprendizagens.

Participação dos parceiros sociais

9. Os parceiros sociais, também a nível setorial, devem participar na conceção, na gestão e na execução dos programas de aprendizagem, em conformidade com os sistemas nacionais de relações laborais e as práticas de ensino e formação.

Apoio às empresas

10. Deve ser prestado apoio financeiro e/ou não financeiro, especialmente às pequenas, médias e microempresas, tendo em conta as modalidades de partilha de custos entre os empregadores, os aprendizes e as autoridades públicas, possibilitando, assim, programas de aprendizagem com boa relação custo-eficácia para as empresas.

Percursos flexíveis e mobilidade

11. As condições de acesso a programas de aprendizagem devem ter em consideração experiências de aprendizagem não formal e informal. As aprendizagens devem

conduzir a uma qualificação reconhecida a nível nacional referenciada em conformidade com o Quadro Europeu de Qualificações[18], e possibilitar o acesso a outras oportunidades de formação, incluindo de nível superior, e percursos profissionais. A mobilidade transnacional dos aprendizes deve ser uma componente das certificações de aprendizagem.

Orientação profissional e sensibilização

12. Durante a aprendizagem, devem ser propostos apoios, orientação profissional e mentoria, a fim de assegurar resultados positivos e reduzir o abandono do programa por parte dos aprendizes. Os programas de aprendizagem devem ser promovidos através de atividades de sensibilização.

Transparência

13. Há que assegurar a transparência das ofertas de aprendizagem e o acesso às mesmas, nos e entre os Estados-Membros, com o apoio dos serviços públicos e privados de emprego e, se for o caso, de instrumentos da União como a rede EURES.

Garantia de qualidade e acompanhamento dos percursos dos diplomados

14. Devem ser instituídos métodos de garantia de qualidade, designadamente uma avaliação válida e fiável dos resultados de aprendizagem, no respeito pelo Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais (EQAVET)[19]. Deve ainda ser assegurado o acompanhamento dos percursos profissionais e da progressão na carreira dos aprendizes.

Aplicação a nível nacional

Para aplicar a presente recomendação, os Estados-Membros devem:

15. Promover o envolvimento ativo dos parceiros sociais na conceção, na gestão e na execução dos programas de aprendizagem, em conformidade com os sistemas nacionais que regem as relações laborais e as práticas de ensino e formação;

16. Incluir as medidas de execução relevantes nos Programas Nacionais de Reforma no âmbito do Semestre Europeu;

17. Ter em conta este quadro na utilização dos fundos da União Europeia e dos instrumentos de apoio à aprendizagem.

A Comissão deve prestar o apoio necessário, nomeadamente mediante as seguintes ações:

Serviços de apoio

18. Desenvolver um conjunto de serviços de apoio para a partilha de conhecimentos, as ligações em rede e a aprendizagem mútua, a fim de ajudar os Estados-Membros e as partes interessadas a implementar programas de aprendizagem conformes com o presente quadro.

Sensibilização

19. Promover a excelência e a atratividade dos programas de aprendizagem, através de campanhas de sensibilização como a Semana Europeia da Formação Profissional.

[18] JO C 189/15.
[19] JO C 155 de 8.7.2009, p. 1.

Financiamento

20. Apoiar a aplicação da presente recomendação através de financiamento adequado da União, em conformidade com a base jurídica pertinente.

Acompanhamento

21. Acompanhar a aplicação da presente recomendação com o apoio do Comité Consultivo Tripartido para a Formação Profissional, com base nos mecanismos de comunicação existentes no âmbito do Semestre Europeu.

22. Apresentar um relatório ao Conselho sobre a aplicação do Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem no prazo de três anos a contar da data da sua adoção.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente